

Питање безбедности становништва је прворазредно питање сваке државе; актуелно је у сваком добу, у сваком систему и у свим сферама људске делатности. Колико смо сигурни и безбедни у данашње време и колика је припремљеност организованих снага друштва да помогне угроженима од елементарних непогода, техничко-технолошких удеса и свих других опасности, најбоље се могла видети почетком фебруара 2012. године, када је хладни талас зиме угрозио преко 70.000 становника државе, изазвао колапс у функционисању друштва и наметнуо озбиљно питање држави – да ли је спремна и способна да реагује у екстремним и ванредним ситуацијама.

Ванредне ситуације свакодневно односе много људских живота, уништавају и деградирају животну средину, узрокују велику материјалну штету и губитке. Ризик од катастрофа постоји у сваком друштву, па се држави намеће нужност да организује ефикасан систем одбране који ће моћи одговорити на све изазове, ризике и претње безбедности по становништво, материјална и културна добра. Систем цивилне одбране, а тиме и заштите и спасавања становништва у Републици Србији, почео је да се формира доношењем Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране и Закона о ванредним ситуацијама 2009. године. У фази је формирања, има својих недостатака, својих слабости које се отклањају доношењем подзаконских аката из области ванредних ситуација. Цивилна одбрана, као један од четири темеља система одбране, представља најорганизованију снагу друштва која може пружити сву потребну помоћ угроженом становништву и очувати животну средину, материјална и културна добра.

Кључне речи: *систем одбране, цивилна одбрана, елементарне непогоде, ванредне ситуације, безбедност*

Увод

Одвек су чињени напори у погледу организације и предузимања потребних мера ради заштите и спасавања становништва од могућих извора – ризика угрожавања безбедности и здравља. Систем безбедности у Србији дефинисан је, поред осталог, Стратегијом националне безбедности [4] и Стратегијом одбране [5]. Стални ризик и прет-

* Др Бранко Бабић је пуковник у пензији; ангажован као предавач у Високој техничкој школи струковних студија у Новом Саду на студијском програму „Цивилна заштита и спасавање у ванредним ситуацијама“.

њу по безбедност становништва Републике Србије представљају последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације [4].

Значајан ризик представљају технолошке несреће у којима ефекти дејства опасних материја могу захватити не само територију Републике Србије већ и суседне државе. Животну средину додатно угрожавају и објекти са високим степеном ризика у земљама региона, као и привредни објекти са технологијом која не задовољава међународне еколошке стандарде [4]. У разматрању могућих последица по становништво полазни критеријум у разматрању ризика је тежина последица по безбедност и здравље и спремност државе да одговори на могуће ризике. За деловање у таквим ситуацијама ангажују се сви субјекти система одбране, а посебно компонента цивилна одбрана која се организује на читавој територији државе. Поред осталих мисија које извршава, цивилна одбрана мора обезбедити заштиту и спасавање становништва, склањање материјалних добара и очување животне средине од могућих изазова, ризика и претњи безбедности, посебно у елементарним непогодама, техничким и технолошким несрећама. Формирање новог система заштите и спасавања почело је почетком 2010. године, а завршава се 2015. године дефинисаном динамиком.

ОСНОВНИ ПОЈМОВИ

Ризик (итал. *risico*, франц. *risique*) користи се у различитим значењима, па је првобитно означавао опасност која је лађама претила од хридина и стена, а касније опасност, излагање опасности, смео подвиг, посао или улог који је повезан са опасношћу од пропадања [1]. Дакле, реч је о потенцијалној опасности по људе и материјална добра. Такође, то је вероватноћа настанка људских жртава, повређивања или траума, као и губитака материјалних добара или других вредности. Са аспекта ванредних ситуација, ризик „означава вероватноћу да ће се несрећа појавити у одређеном временском раздобљу, околностима и са одређеним негативним последицама“ [2]. Ризик се дефинише и као вероватноћа за настанак повреде, обољења или оштећења здравља запосленог услед опасности (околност или стање које може угрозити здравље или изазвати повреду запосленог) или опасне појаве – опасног догађаја или процеса који се дешава (или који се може десити) и који изазива опасност по живот, здравље људи и животну средину [3].

Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада [2].

Катастрофа је елементарна непогода или друга несрећа и догађај који величником, интензитетом и неочекиваномшћу угрожава здравље и животе већег броја људи, материјална добра и животну средину, а чији настанак није могуће спречити или отклонити редовним деловањем субјеката одбране [2].

Ванредни догађај је несрећа изазвана елементарном непогодом и другим несрећама, која може да угрози здравље и животе људи и животну средину, а чије последице је могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби [2].

Елементарна непогода је догађај проузрокован деловањем земљотреса, поплава, бујица, олуја, јаке кише, атмосферских пражњења, града, суше, одроњавања или клизања земљишта, снежних наноса и лавина, екстремних температура ваздуха, нагомилавања леда на водотоцима, епидемија заразних болести и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе здравље и живот људи или проузрокују штету већег обима [2].

Техничко-технолошка несрећа – удес је изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и авио-саобраћају, удес у рудницима и тунелима, рушење брана, хаварија на постројењима..., а чије последице угрожавају безбедност и животе људи, материјална добра и животну средину [2].

Полазне основе за успостављање система цивилне одбране

Устав Републике Србије [6]¹ у члану 68. и 69. дефинише здравствену и социјалну заштиту својих грађана, као основна права сваког човека. Чланом 68. Устав дефинише да „свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, да се здравствена заштита остварује из јавних прихода ако се не остварују на други начин, и да Република Србија помаже развој здравствене и физичке културе“. „Грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства“ (члан 69. Устава).

Надлежност Републике Србије је, у члану 97. Устава, да уређује и обезбеђује „4) одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана и мере за случај ванредног стања;“, „9) систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја“; и „10) заштита културних добара“. Надлежност Народне скупштине (члан 99) јесте да и: „5) одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање“ и 9) усваја стратегију одбране. Члан 139. дефинише место и улогу Војске Србије, првенствено „брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке...“. Надлежност општине (члан 190) јесте да се преко својих органа: „4) стара о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину“.

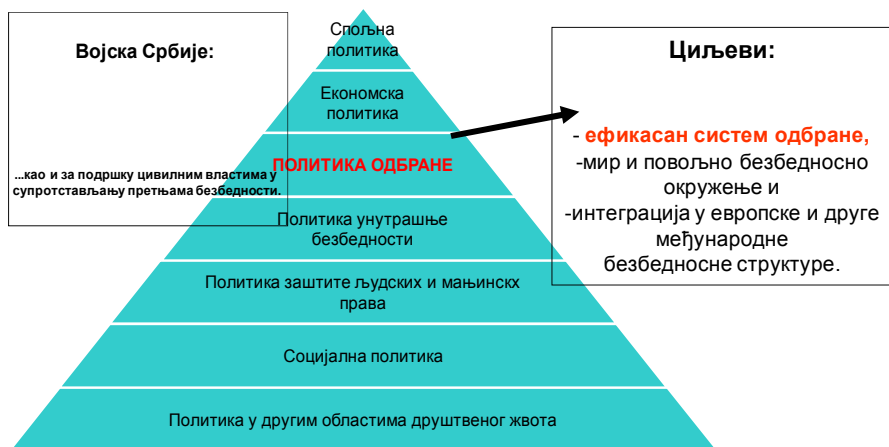
У VIII делу, уставност и законитост, Устав у члану 200. дефинише да Народна скупштина проглашава ванредно стање у условима када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана. Одлука важи најдуже 90 дана са могућношћу да се продужи за још 90 дана. Проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права које важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима.

¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 98/06.

Ратно стање (члан 201) „проглашава Народна скупштина као и мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права“.

Стратегија националне безбедности [7]² је најважнији стратешки документ који утврђује основе политике безбедности у заштити националних интереса Р. Србије; даје анализу окружења Р. Србије; идентификује изазове, ризике и претње безбедности; утврђује националне интересе; одређује циљеве, основна начела и елементе политике националне безбедности и дефинише структуру, начела функционисања и одговорности у оквиру система безбедности. Стратегија представља основ за израду стратегијских докумената у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе. Стратегија дефинише 22 (двадесет два) изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије. Два су ризика директно повезана и утичу на безбедност становништва и материјалних добара: 1) „Последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације“, и 2) „Опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи и зараза код животиња представљају безбедносни ризик који би у будућности могао бити све израженији“.

Значајан ризик представљају технолошке несреће у којима ефекти дејства опасних материја могу захватити не само територију Републике Србије већ и суседне државе. Животну средину додатно угрожавају и објекти са високим степеном ризика у земљама региона, као и привредни објекти са технологијом која не задовољава међународне еколошке стандарде. Један од основних циљева политике националне безбедности је и *унапређење безбедности грађана, друштва и државе*, док један од основних елемената политике националне безбедности чини политика одбране чији је основни циљ да обезбеди „ефикасан систем одбране“, а Војска Србије, кроз III мисију даје „подршку цивилним властима у супротстављању претњама безбедности“ (слика 1).



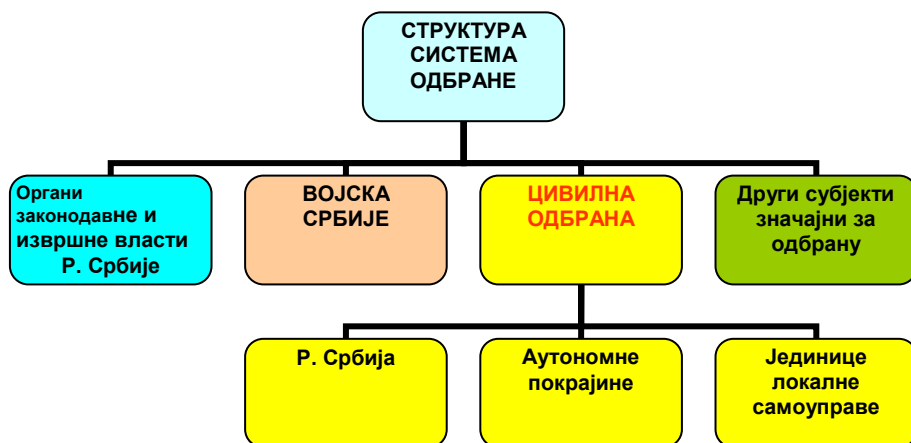
Слика 1 – Елементи политике националне безбедности (извор: аутор)

² Стратегија националне безбедности, *Службени гласник Р. Србије*, број 88/09.

Систем националне безбедности у ширем смислу чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва, док у ужем чине: *систем одбране*, снаге *Министарства унутрашњих послова*, безбедносно-обавештајни систем и привремено формиран и координациона тела за поједине кризе. *Систем одбране* представља јединствену, структурно уређену целину снага и субјеката одбране, чији је основни циљ заштита интереса Републике Србије од оружаног угрожавања споља. Војска Србије је основни субјект система одбране. Снаге *Министарства унутрашњих послова* имају основни циљ да заштите националне интересе у домену унутрашње безбедности. Безбедносно-обавештајни систем чине Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција.

Стратегија одбране Републике Србије [8]³ представља основни стратешки документ којим се усмерава ангажовање ресурса одбране. Заснована је на Уставу Републике Србије и Стратегији националне безбедности. Стратегија дефинише 10 (десет) изазова, ризика и претњи по одбрану Р. Србије, од којих се може издвојити један који представља сталну безбедносну претњу по становништво, материјална добра и животну средину: 1) „елементарне непогоде и хемијске, биолошке, нуклеарне, техничке и технолошке несреће“, које не познају границе и могу да угрозе територије суседних држава. Један од три основна циља политике одбране јесте формирање „*ефикасног система одбране*“, док је један од основних задатака „*ефикасно управљање системом одбране*“.

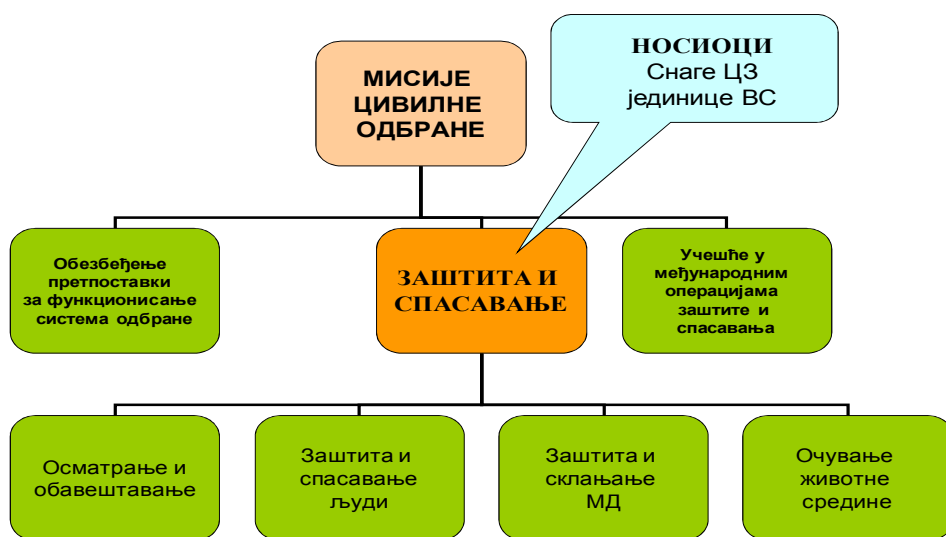
Систем одбране Р. Србије је део система националне безбедности и представља уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране чији је циљ заштита одбрамбених интереса кроз реализацију војне и цивилне одбране. Носилац војне одбране је Војска Србије, а цивилне одбране *државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, јавне службе и остали субјекти и снаге система одбране* (слика 2).



Слика 2 – Структура система одбране Републике Србије (извор: аутор)

³ Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 88/09.

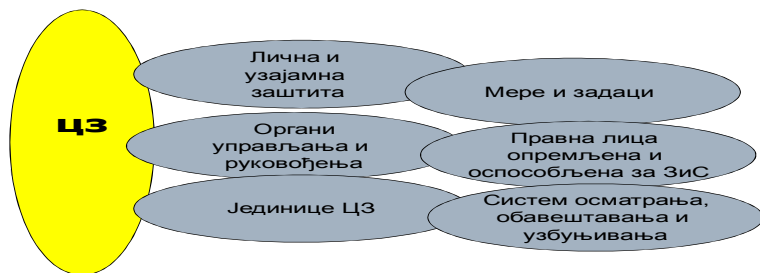
Мисије цивилне одбране су: обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране, *заштита и спасавање* (реализује се кроз осматрање и обавештавање, *заштиту и спасавање људи*, заштиту и склањање материјалних добара и очување животне средине) и учешће у међународним операцијама заштите и спасавања (слика 3). Субјекти система одбране су: грађани, државни органи, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска Србије. Снаге одбране су људски и материјални потенцијали Р. Србије, односно организоване структуре субјеката система одбране.



Слика 3 – Мисије цивилне одбране
(извор: аутор)

Закон о одбрани Републике Србије [9],⁴ у глави VII, од чланова 77. до 80. регулише цивилну заштиту, која се организује, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања: људи, животиња, материјалних и културних добара, од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа, а у складу с важећим прописима, начелима и захтевима Женевске конвенције и другим правилима међународног хуманитарног права. Цивилна заштита у ратном и ванредном стању организује се и функционише као део система одбране. Елементи система цивилне заштите приказани су на слици 4.

⁴ Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 116/2007; допуне број 88/2009.



Слика 4 – Елементи система цивилне заштите
(извор: аутор)

Закон о ванредним ситуацијама са изменама и допунама Закона [2]⁵ уређује: деловање, проглашавање и управљање у ванредним ситуацијама; систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа; надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању; права и дужности грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у вези са ванредним ситуацијама; организација и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица елементарних непогода и других несрећа; финансирање; инспекцијски надзор; међународну сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања. Закон, уједно, представља основу за доношење Националне стратегије за заштиту и спасавање.

Систем заштите и спасавања је део система националне безбедности и интегрисани облик управљања и организовања субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица. Република Србија обезбеђује изградњу јединственог система заштите и спасавања у складу са законом и другим прописима, као и програмима, плановима и другим документима који се односе на заштиту и спасавање и цивилну заштиту. Основни задаци система заштите и спасавања су: 1) програмирање и планирање мера и активности на заштити и спасавању; 2) заштита, као скуп превентивних мера усмерених на јачање отпорности заједнице, отклањање могућих узрока угрожавања, смањење утицаја елементарних непогода, спречавање других несрећа и у случају да до њих дође, умањење њихових последица; 3) координација при успостављању, изradi и реализацији Националне стратегије за заштиту и спасавања; 4) спасавање и пружање помоћи, под чиме се подразумевају оперативне активности које се предузимају у циљу спасавања људи, материјалних добара и животне средине; 5) ублажавање и отклањање непосредних последица елементарних непогода и других несрећа, под чиме се подразумевају мере и активности које се предузимају ради успостављања неопходних услова за живот грађана на пострадалом подручју; 6) организовање, опремање и оспособљавање снага заштите и спасавања; 7) организовање, опремање и оспособљавање државних органа, привредних друшта-

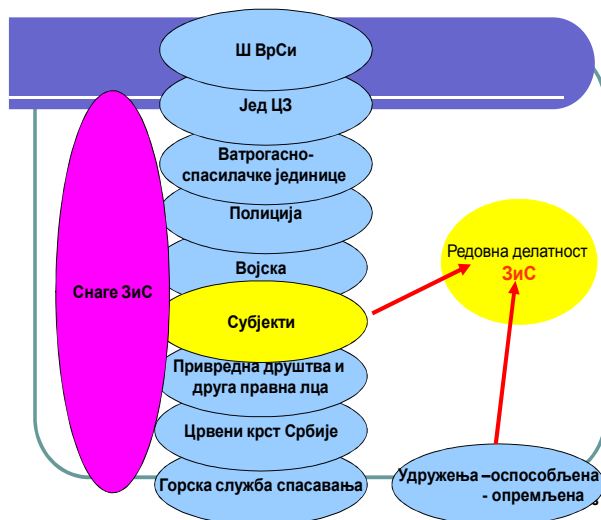
⁵ Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије*, број 111/2009; Измене и допуне број 92/07.12. 2011.

ва, других правних лица и предузетника за заштиту и спасавање; 8) организовање и оспособљавање грађана за личну, узајамну и колективну заштиту; 9) пружање и тражење помоћи и сарадња са другим земљама и међународним организацијама; 10) управљање, руковођење и координација субјектима и снагама система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и 11) други послови и задаци заштите и спасавања.

Субјекти система заштите и спасавања су: 1) органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе; 2) привредна друштва, друга правна лица и предузетници и 3) грађани, групе грађана, удружења, професионалне и друге организације.

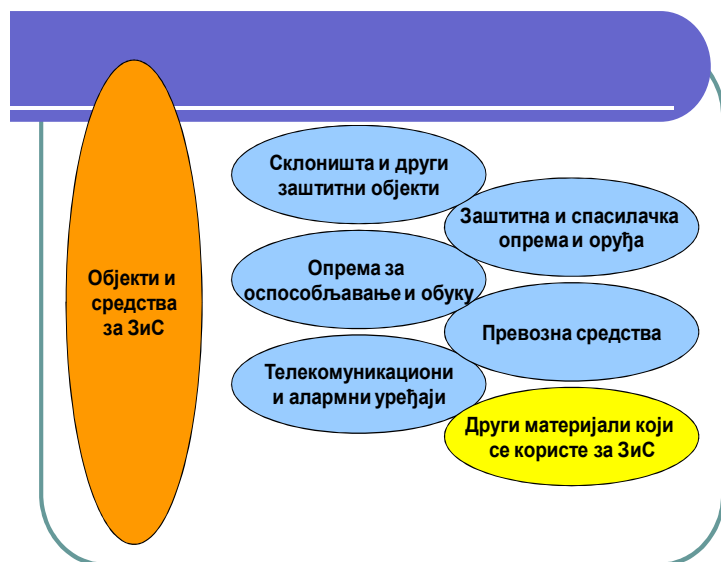
Превентивне мере заштите и спасавања обухватају успостављање националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, процену ризика и угрожености од елементарних непогода и других несрећа, мере при изградњи на турском подручју или изградњи објеката (броне, складишта, пумпне станице и др.) који могу угрозити животе људи и материјална добра, изградњу одбрамбених насипа, обележавање места и процену ризика од лавина, регулисање водотокова, противградну одбрану, разбијање леда на водотоковима, изградњу потпорних зидова, противпожарне мере, мере којима се спречава експлозија убојних средстава, неконтролисано ослобађање, изливање или растурање штетних или чврстих хемијских, нуклеарних и радиоактивних материјала, откривање и прогнозирање развоја и кретања атмосферских елементарних непогода, организовање система осматрања, обавештавања и узбуђивања, епидемиолошке, ветеринарске и друге мере којима се спречавају природне и техничке несреће или ублажава њихово дејство.

Снаге заштите и спасавања су: штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, полиција, Војска Србије, субјекти чија је редовна делатност заштита и спасавање, као и привредна друштва и друга правна лица, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања Србије и удружења која су оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање (слика 5).



Слика 5 – Снаге заштите и спасавања (извор: аутор)

Објекти и средства за заштиту и спасавање обухватају склоништа и друге заштитне објекте, складишта, заштитну и спасилачку опрему и оруђа, опрему за оспособљавање и обуку, превозна средства, телекомуникационе и алармне уређаје и друге материјале који се користе за заштиту и спасавање (слика 6).



Слика 6 – Објекти и средства за заштиту и спасавање
(извор: аутор)

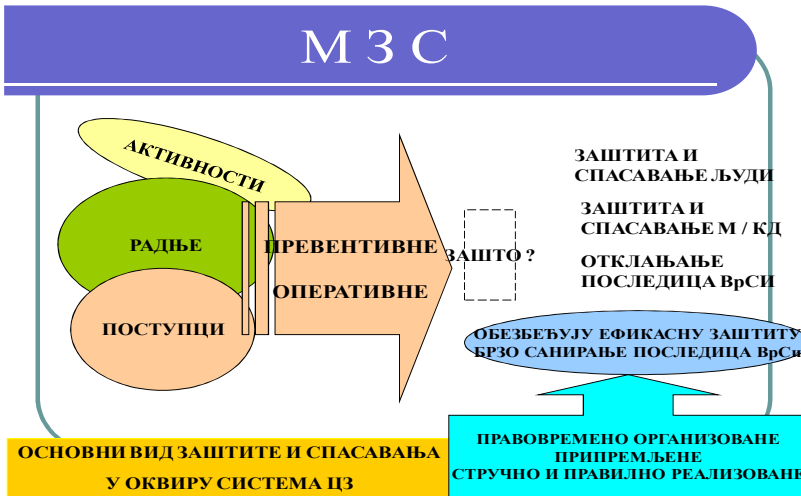
Мере цивилне заштите представљају планске и организоване радње и поступке које припремају и спроводе сви субјекти система заштите и спасавања у Републици Србији, ради заштите и спасавања људи и материјалних добара од опасности и последица елементарних непогода и других несрећа.

Мере заштите у случају непосредне опасности од елементарних непогода и других несрећа, као део мера цивилне заштите, обухватају прикупљање података о наступајућој елементарној непогоди и другој несрећи са проценом њеног дејства и могућих последица, обавештавање и узбуњивање становништва и државних органа, активирање штабова за ванредне ситуације, мобилизацију јединица цивилне заштите и материјалних средстава, распоређивање људства и технике на најугроженија подручја, планирање учешћа полиције, Војске Србије и других снага, посебне мере физичког обезбеђења потенцијално угрожених објеката, регулисање саобраћаја на угроженим подручјима и друге мере.

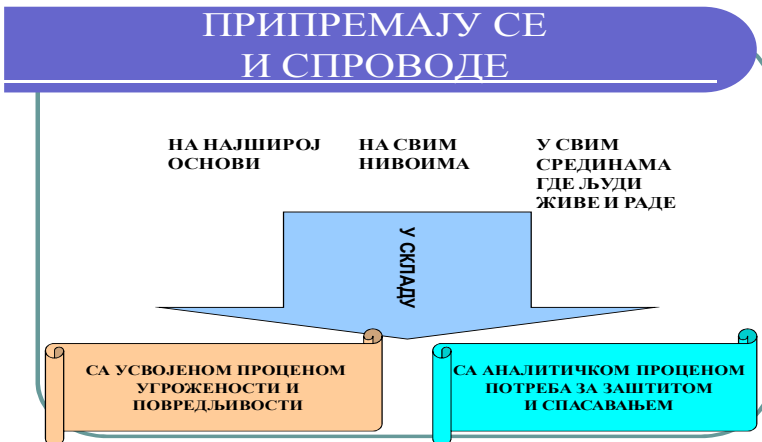
Мере заштите које се предузимају када наступе елементарне непогоде и друге несреће, као део мера цивилне заштите, представљају организовано учешће људства и средстава у заштити и спасавању становништва и материјалних добара, извршавање задатака привредних друштава и других правних лица и појединаца у спасавању угроженог становништва и материјалних добара (евакуација, збрињавање, пружање прве медицинске помоћи и др.) уз процену потребе за тражење помоћи Војске Србије или међународне помоћи и предузимање других мера на спречавању или ублажавању последица елементарних непогода и других несрећа;

Мере ублажавања и отклањања непосредних последица од елементарних непогода и других несрећа, као део мера цивилне заштите, обухватају радње којима се стварају услови за нормалан живот и рад на угроженом подручју, прикупљање података, процену и утврђивање висине настале штете, организовање прикупљања и расподеле помоћи и друге мере којима се ублажавају или отклањају непосредне последице од елементарних непогода и других несрећа.

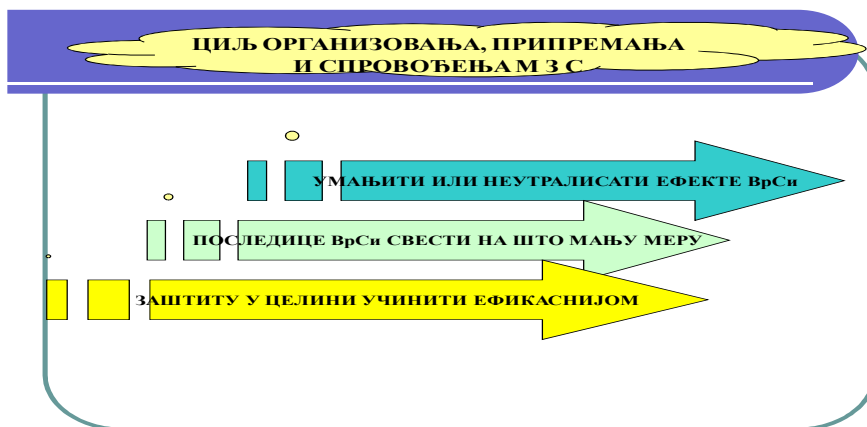
Мере заштите и спасавања обухватају превентивне и оперативне активности, радње и поступке ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара, отклањања последица ванредних ситуација... (слике 7, 8 и 9).



Слика 7 – Мере заштите и спасавања
(извор: аутор)



Слика 8 – Мере заштите и спасавања – када се припремају и спроводе
(извор: аутор)



Слика 9 – Мере заштите и спасавања – циљ организовања, припремања и спровођења (извор: аутор)

Закон о заштити од пожара [10]⁶ дефинише систем заштите од пожара као скуп мера и радњи које имају за циљ заштиту од пожара које спроводе законом утврђени субјекти заштите од пожара, тј. државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, привредна друштва и друга правна и физичка лица. Посебну новину представља обавеза доношења стратегије заштите од пожара за период од најмање пет година, као и санационог плана за отклањање последица пожара. У мерама заштите од пожара прописују се посебни услови за обављање појединих послова заштите од пожара, као и основна и посебна обука запослених из те области. Министарство унутрашњих послова Републике Србије – Сектор за ванредне ситуације врши категоризацију објеката, делатности и земљишта према угрожености од пожара.

Национална стратегија за заштиту и спасавање [11]⁷ дефинише заштиту живота, здравља и имовине грађана, животне средине и културног наслеђа Р. Србије; дефинише и одређује националне механизме координације и смернице програма за смањење катастрофа узрокованих природним појавама и опасности од несрећа, заштиту, одговор и санацију последица. Стратегијом се обезбеђује испуњење препорука Европске уније за развој система националне заштите: успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите у ванредним ситуацијама; обезбеђење добро обучених кадрова; успостављање и оспособљавање постојећих ватрогасних и спасилачких јединица у свим местима за извршавање нових задатака; развијање способности да се у случају катастрофе одговори на најефикаснији начин, укључујући и отклањање последица катастрофа узрокованих терористичким нападом; обезбеђење материјалне помоћи за подршку реализацији Националне стратегије; оспособљавање ватрогасних и спасилачких јединица Министарства унутрашњих послова, ватрогасних јединица у привредним субјектима и ватрогасних јединица добровољних ватрогасних друштава, јединица

⁶ Закон о заштити од пожара, *Службени гласник Р. Србије*, број 111/2009.

⁷ Национална стратегија за заштиту и спасавање, *Службени гласник РС*, бр. 86/11 од 18. 11. 2011.

цивилне заштите (специјализованих и јединица опште намене); оспособљавање грађана за деловање у ванредним ситуацијама, итд.

Спроведеном анализом, која је обухватала област ванредних ситуација у Републици Србији и приказ стања елементарних непогода и других стања опасности, добијен је документ (анекс) у којем су препознати следећи недостаци постојећег система заштите и спасавања, и то:

1) *институционално-организациони*: непостојање услова за доследну примену прописа; неогдговарајућа организација и спровођење превентивних мера; недоступност специјализованих катастарара; непостојање свеобухватних мапа ризика; неравномерна расподела капацитета служби за реаговање на територији Републике Србије; неуспостављен систем 112; непостојање методологије управљања опасним отпадом;

2) *материјално-технички*: незадовољавајући ниво саобраћајне и друге инфраструктуре; застарела и непоуздана опрема, као и средства и возила служби за реаговање у ванредним ситуацијама; неадекватно финансирање одржавања система заштите и спасавања; непостојање специјализованих возила и опреме за реаговање у хемијским удесима у друмском, железничком и речном саобраћају; недовољан број мобилних еко-токсиколошких јединица;

3) *сарадња, координација и расположивост информација*: недовољна координација између субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; недовољна сарадња између научних и истраживачких институција и директних корисника истраживања; недовољна сарадња са невладиним и приватним сектором; потреба за унапређењем међународне сарадње;

4) *људски ресурси и едукација*: неадекватна стручна квалификованост и технолошка дисциплина расположивих људских ресурса; недостатак специјализованих кадрова; недовољна обученост професионалног кадра; неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе и неразвијена култура превенције.

Докле се стигло у формирању цивилне одбране – система заштите и спасавања

Устав Србије, као највиши правни акт, даје полазне основе за формирање и успостављање система одбране. У време доношења (2006. године) на снази је био Закон о заштити од елементарних и других већих непогода [12]⁸, који није давао правне основе за функционисање система који је почетком 90-их година девастирани и уништен. Пошто се број природних непогода из године у годину повећавао, постојећи систем је требало успоставити, али на стабилнијим основама. Од 2006. до 2009. године интензивно се радило на припреми новог закона који би био ефикаснији и прилагођен новом систему заштите и спасавања становништва. У октобру 2009. године донете су две значајне стратегије, које су, поред Устава, давале широке могућности организованим снагама система одбране да се формирају и почну деловати у ванредним ситуацијама.

⁸ Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, *Службени гласник СРС*, бр. 20/77, 24/85, 27/85, 6/89, 52/89.

После неколико варијанти предложеног Закона о ванредним ситуацијама и цивилној заштити, Скупштина Р. Србије коначно је, 29. 12. 2009. године, донела Закон. Његовим доношењем Р. Србија створила је услове за изградњу јединственог система заштите и спасавања. Створени су сви предуслови да се формира нови систем који би био много ефикаснији од претходног и да се донесу одређена подзаконска акта за примену Закона која ближе дефинишу поједине одредбе из Закона. Било је потребно донети око 15 уредби и одлука (ниво Владе Р. Србије) и око 16 правилника (на нивоу министра унутрашњих послова); израдити процене угроженост и планове заштите и спасавања на локалном, регионалном и републичком нивоу; увести јединствен број за хитне позиве 112 (изградња и развијање службе 112, национални и оперативни центри 112); развијати и унапређивати међународну сарадњу.

Шта је у протекле три године прописано, шта је урађено, колико је спроведено у пракси, колико се друштво припремило за одбрану и колико је обезбеђена квалитетна заштита становништва од ванредних ситуација и других извора угрожавања безбедности?

Одлука о оснивању буџетског фонда за ванредне ситуације [13]⁹ донета је ради обезбеђивања додатних средстава за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области смањивања ризика, управљања и реаговања у ванредним ситуацијама, у складу са посебним прописима. Корисници средстава фонда су: државни органи и организације, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе; привредна друштва, друга правна лица и предузетници, и грађани, групе грађана, удружења, професионалне и друге организације. У току 2010. године у фонд се слило око 500.000 динара, што је свакако мало да се подмире све потребе Сектора за ванредне ситуације.

Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације [14]¹⁰ регулише надлежности начелника, заменика и чланове штаба, почев од нивоа Републике Србије, преко окружних, градских и општинских штабова. Процес формирања штабова на локалном нивоу још није завршен.

Уредба о обавезним средствима и опреми за личну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа [15]¹¹ утврђује врсту и минимум средстава и опреме за спровођење личне, узајамне и колективне заштите од елементарне непогоде и друге несреће, а које су дужни да набаве и држе државни органи, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица, грађани и власници стамбених зграда, као и рокови за набавку тих средстава. Грађани који су власници стамбених јединица, односно кућа и власници стамбених зграда дужни су да, за потребе личне заштите и спасавања и заштите и спасавања чланова породичног домаћинства, као и имовине, набаве до краја 2012. године и држе у исправном стању прописана средства и опрему, као што су: 1) комплет за пружање прве медицинске помоћи; 2) дезинфекциона средства; 3) приручна средства за деконтаминацију и 4) апарат за гашење почетних по-

⁹ Одлука о оснивању буџетског фонда за ванредне ситуације, *Службени гласник РС*, бр. 92/10 од 05. 12. 2010. године.

¹⁰ Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације, *Службени гласник РС*, бр. 98/10 од 24. 12. 2010. године.

¹¹ Уредба о обавезним средствима и опреми за личну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, *Службени гласник РС*, бр. 3/11 од 24. 01. 2011. године.

жара – С-6. Грађани који живе у властитим кућама, поред наведених средстава и опреме, дужни су да набаве и држе у исправном стању и комплет алата који обухвата: лопату, крамп или мотику и испитивач напона (глинерица).

Власници односно корисници објеката у којима ради или се налази већи број људи, као нпр. у високошколским установама, затим државни органи, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва и друга правна лица били су дужни да, до краја 2011. године, за сваки објекат појединачно набаве најмање: 1) комплет за пружање прве медицинске помоћи ако имају мање од 20 запослених; 2) најмање једну приручну апотеку ако имају од 20 до 100 запослених, а на сваких даљих 200 запослених још по једну приручну апотеку; 3) по једна носила на сваких 50 запослених; 4) најмање један комплет средстава за дезинфекцију пословног простора, радне површине, уређаја и возила која се користе у оквиру делатности; 5) по један комплет алата, који обухвата: лопату, крамп, секиру, чекић (мацола), ћускију, тестеру за гвожђе, клешта и испитивач напона.

*Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*¹² уређује садржај и начин израде Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама на нивоу: 1) Републике Србије (Национални план), носилац израде је Сектор за ванредне ситуације МУП РС; 2) органа државне управе (План); 3) органа аутономних покрајина (План); 4) органа јединица локалне самоуправе (План); 5) привредних друштава и других правних лица (План), а привредна друштва и друга правна лица која производе, складиште и транспортују *опасне материје*, управљају објектима угроженим са аспекта терористичких напада, израђују документ – План заштите од удеса који је саставни део Плана заштите и спасавања. Носиоци израде плана заштите од удеса дужни су били да га донесу до 11. 11. 2011. године; 6) других организација (План).

План заштите и спасавања садржи све неопходне елементе за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама, а нарочито: 1) приправност – спремност за ванредне ситуације; 2) мобилизацију – активирање у случају непосредне опасности или настанка ванредне ситуације; 3) заштиту и спасавање по врстама опасности; 4) мере и задатке цивилне заштите; 5) осматрање, рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање; 6) употребу снага заштите и спасавања; 7) ублажавање и отклањање последица и 8) информисање јавности.

План се израђује на основу Процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа којом се идентификују опасности, извори и облици угрожавања, могући ефекти и последице, и сагледавају снаге и средства за одговор на опасности изазване елементарним непогодама и другим несрећама, за заштиту и спасавање живота и здравља људи, животиња, материјалних и културних добара и животне средине. Процену израђују сви субјекти који имају обавезу израде планова заштите и спасавања. Процена, Национални план и План израђују се у складу са Упутством о методологији за израду процене угрожености и планова, као и са важећим стандардима из области заштите лица, имовине и пословања. Наведено упутство је у надлежности министра унутрашњих послова.

Привредна друштва, друга правна лица и организације дужни су да донесу своје процене угрожености у року од шест месеци од дана ступања на снагу уредбе, тј. до 19. 08. 2011. године, а План су дужни да донесу у року од осам месеци од дана

¹² Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 8/11 од 11. 02. 2011. године.

ступања на снагу ове уредбе, тј. до 19. 10. 2011. године. Привредна друштва и друга правна лица која *управљају опасним материјама* израђују План заштите од удеса на основу Правилника о начину израде и садржају Плана заштите од удеса који доноси министар унутрашњих послова у року од тридесет дана од дана ступања на снагу ове уредбе, тј. до 19. 3. 2011. године.

Јединице локалне самоуправе дужне су да донесу своје процене угрожености у року од осам месеци од дана ступања на снагу ове уредбе, тј. до 19. 10. 2011. године, а План су дужне да донесу у року од десет месеци од дана ступања на снагу ове уредбе, тј. до 19. 12. 2011. године.

Аутономна покрајина дужна је да донесе своју процену угрожености у року од десет месеци од дана ступања на снагу ове уредбе, тј. до 19. 12. 2011. године, а План у року од 12 месеци од дана ступања на снагу ове уредбе, тј. до 19. 02. 2012. године.

Процена угрожености Републике Србије донеће се у року од 12 месеци од дана ступања на снагу ове уредбе, тј. до 19. 02. 2012. године, а Национални план у року од 15 месеци од дана ступања на снагу ове уредбе, тј. до 19. 05. 2012. године.

Уредба о спровођењу евакуације [17]¹³ дефинише да се евакуација организује и спроводи ради заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара, државних органа, привредних друштава и других правних лица од елементарних непогода и других несрећа. Планирање евакуације врши се на основу процене угрожености. Планом евакуације утврђују се и разрађују: процедуре спровођења мера и задатака евакуације; неопходна материјално-техничка и финансијска средства; задаци, начин деловања и одговорност свих учесника у спровођењу евакуације. Евакуација се спроводи на основу наређења надлежног штаба за ванредне ситуације која се преноси преко националног и оперативних центара 112 и општинских штабова за ванредне ситуације.

Одлука о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације [18]¹⁴ дефинише састав штаба: 1) команданта, министра унутрашњих послова; 2) начелника, начелника Сектора за ванредне ситуације и 23 члана из надлежних министарстава, јавних предузећа, Војске Србије, Црвеног крста Србије, Горске службе спасавања, Републичког хидрометеоролошког завода, Републичког сеизмолошког завода, Радио телевизије Србије, Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност...

Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица [19]¹⁵ именује привредна друштва и друга правна лица, овлашћена и оспособљена за спровођење мера заштите и спасавања у Републици Србији, на нивоу управних округа и Републике Србије. Одређена су 354 субјекта, од којих је 189 овлашћено, а 166 оспособљено за деловање у ванредним ситуацијама из области: здравства, школства, саобраћаја, грађевинарства, трговине..., али они нису стављени у систем заштите и спасавања, нити су урађени прописани планови заштите и спасавања.

Одлука о образовању покрајинског штаба за ванредне ситуације [20]¹⁶ регулише састав и начин рада штаба на покрајинском нивоу.

¹³ Уредба о спровођењу евакуације, *Службени гласник РС*, бр. 22/11 од 31. 03. 2011. године

¹⁴ Одлука о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације, *Службени гласник РС*, бр. 32/11 од 13. 05. 2011. године.

¹⁵ Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица, *Службени гласник РС*, бр. 36/11 од 27. 05. 2011. године.

¹⁶ Одлука о образовању покрајинског штаба за ванредне ситуације, *Службени лист АПВ*, бр. 11/11 од 01. 07. 2011 године.

Министар унутрашњих послова је прописао *Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица ЦЗ* [21]¹⁷ и формацију – људску и материјалну. Специјализоване јединице могу се организовати као основне, као мешовите или као здружени састави. Основне специјализоване јединице организују се за извршавање сложених задатака цивилне заштите, односно за заштиту и спасавање у специфичним областима, мешовите специјализоване јединице организују се као привремени састави од припадника различитих основних специјализованих јединица, док се здружени састави организују од две или више мешовитих специјализованих јединица – за обављање обимних и сложених задатака цивилне заштите. Унутрашњу организацију специјализованих јединица могу да чине чете, водови, одељења, тимови и екипе. Специјализоване јединице се образују за територију Републике Србије, односно за подручја управних округа. Могу се образовати и специјализоване јединице за привредна друштва и друга правна лица која, у складу са Проценом угрожености Републике Србије, представљају потенцијални извор угрожавања шире територије. Актом којим се образују специјализоване јединице утврђују се: врста, број и величина јединице; подручје на којем ће се употребљавати; мобилизација – активирање; мобилизацијско место и збориште; начин попуне људством и материјално-техничким средствима; обучавање и оспособљавање; финансирање; обавезе надлежне службе и њених подручних организационих јединица.

Правилником су образоване следеће јединице: 1) јединице за заштиту од пожара; 2) јединице за спасавање на води и под водом; 3) јединице за спасавање на неприступачним теренима; 4) јединице за пружање прве помоћи; 5) јединице за откривање и уништавање НУС; 6) јединице за РХБ заштиту; 7) јединице за спасавање из рушевина; 8) јединице за осматрање; 9) јединице за узбуњивање; 10) јединице за телекомуникације; 11) јединице за збрињавање.

Акти о образовању специјализованих јединица донеће се у року од три месеца од дана ступања на снагу овог правилника, тј. до 23. 07. 2011. године, а акти о образовању специјализованих јединица у року од три месеца од дана достављања извода из Процене угрожености Републике Србије, тј. до 19. 05. 2012. године.

Да би се систем цивилне одбране, тј. систем заштите и спасавања у потпуности формирао, било би потребно донети и следећа документа: 1) уредбу о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ; 2) уредбу о начину давања и коришћења материјалних добара за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење материјалних добара; 3) уредбу о начину утврђивања висине штете, врсти, висини и начину пружања и коришћења помоћи јединицама локалне самоуправе за отклањање штета изазваних елементарним непогодама и другим несрећама; 4) уредбу о служби у активnoj резерви у цивилној заштити; 5) уредбу о организацији и функционисању система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања; 6) уредбу о заштити од неексплодираних убојних средстава; 7) уредбу о критеријумима и начину утврђивања здравствене способности грађана за учешће у органима и јединицама цивилне заштите.

¹⁷ Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица ЦЗ, *Службени гласник РС*, бр. 26/11 од 15. 04. 2011. године

Закључак

Штабови за ванредне ситуације први пут су ангажовани 6. фебруара 2012. када је проглашено ванредна ситуација због ниских температура и велике количине снега.

Влада Србије је 5. фебруара 2012. донела одлуку о проглашењу ванредне ситуације на територији Републике Србије због тога што су обимне и интензивне падавине угрозиле нормално функционисање живота у земљи и што последице невремена није било могуће отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби. Одлука је ступила на снагу одмах. Републички штаб за ванредне ситуације координирао је и руководио свим пословима заштите и спасавања у току ванредне ситуације. Према процени Републичког штаба, 70.000 људи у Србији било је завејано и одсечено од цивилизације, девет особа је до тада страдало, а више од 5.000 локалних и некатегорисаних путева није очишћено. У 38 општина проглашена је ванредна ситуација. Мере које је Штаб одмах предузео односе се на мобилизацију и ангажовање додатне механизације и људства за механизацију (по пет машина) општинским и окружним штабовима за чије ангажовање је обезбеђена потребна количина горива и мазива. У спасавање завејаног становништва било је укључено 1.500 ватрогасаца, 1.200 запослених у локалним службама, 300 људи из здравствених институција, као и војска и полиција. „Циљ је био да се помогне грађанима, није то посао само ватрогасаца и спасаваца већ целе државе“, изјавио је министар полиције Ивица Дачић, подсетивши да је снежно невреме у Србији до 5. фебруара однело девет живота, док је спасено око 160 људи. Наредбе републичког Штаба су обавезујуће и подразумевају стална заседања општинских, окружних и покрајинских штабова, контакт и сталне размене информација. Најугроженије су биле општине које су више од 20 дана под снегом, а међу њима Сјеница, Сурдулица, Црна Трава и Ивањица.

Електроенергетска ситуација у Србији била је стабилна, мада је потрошња струје са 154 милиона киловат сати скочила (5 дана касније) до рекордних 162,5 милиона киловат сати, па је Влада Р. Србије предузела мере рестрикције и искључивање појединих потрошача који нису били од виталног интереса за систем (9. фебруара), како не би дошло до већих оптерећења и кварова. Министар полиције је изјавио да се држава спрема и за евентуалне поплаве које би могле настати отапањем снега.

Ситуација у погледу снабдевања тржишта Србије основним животним намирницама била је под контролом, а Влада Србије и све надлежне институције чиниле су све да би се људима омогућило нормалан живот у тешким условима изазваним снежним невременом.

Железнички саобраћај на целој територији Србије функционисао је без проблема до 9. фебруара, када су поједини правци затворени због проблема са вучним средствима (дизелкама).

Министарство рада и социјалне политике Србије наложило је свим установама социјалне заштите хитно спровођење мера заштите најугроженијих категорија становништва, у складу са одлуком Владе Србије. Свим центрима за социјални рад на територији Србије наложено је да у сарадњи са службама локалних самоуправа, организацијом Црвеног крста Србије, здравственим установама и полицијом појачају рад на терену и обилазе старачка домаћинства и породице са непокретним и инвалидним члановима, како би им обезбедили помоћ у набавци хране, лекова и огрева. Свим геронтолошким центрима и домовима за смештај старих наложено је

да све слободне капацитете ставе у функцију хитног збрињавања грађана којима је због угрожености живота у условима ниских температура неопходан привремени смештај. Републичком информативном центру за старе наложено је да посебну линију с бројем телефона 0800 115 116, на који се грађани бесплатно могу обратити са захтевом за помоћ социјалних служби, ставе у функцију ургентне помоћи лица која на други начин не могу добити помоћ у условима ванредне ситуације.

Управа за безбедност и здравље на раду при Министарству рада и социјалне политике наложила је да су послодавци, због ниских температура и снежних падавина, у обавези да спроведу организацију рада тако да се избегне обављање послова на отвореном како не би дошло до нарушавања здравља запослених. Позитивним прописима Србија нема дефинисану минималну спољну температуру, као и земље ЕУ, при којој би се морао обуставити рад запослених који су изложени штетном утицају те температуре. Рад при ниским температурама подразумева прилагођавање режима рада и организацију рада, у току радног времена, прерасподелу радног времена, паузе за одмор, обезбеђивање просторија за загревање, заклона, као и довољне количине топлих напитака. У складу са прописима о безбедности и здрављу на раду, послодавци су дужни да предузму све превентивне мере, а нарочито организационе и техничке, са посебном обавезом да запосленима дају одговарајућа средства и опрему за личну заштиту на раду. Запослени у складу са наведеним прописима могу и да одбију да раде ако им због необезбеђених и неодговарајућих средстава и опреме за личну заштиту на раду прети непосредна опасност по здравље.

Припадници Војске Србије од првог дана били су на терену ради отклањања последица узрокованих временским непогодама, а Штабу за ванредне ситуације стављено је на располагање 14.000 припадника војске и 50 инжењеријских машина. У условима ванредне ситуације Војска Србије чинила је све што је било у њеној моћи на рашчишћавању снежних наноса који су грађанима отежавали нормалан живот, посебно у најугроженијим општинама. Кадети Војне академије били су ангажовани на чишћењу снега око породилишта, болница...

Због веома ниских температура биле су предузете и мере да се реши проблем леда на Ибру код Краљева и Дунаву, посебно од Голупца до Кладова, где су формирани ледени чепови. Ситуација на рекама била је алармантна због леда какав се не памти од средине осамдесетих година прошлог века (на Сави, Нишави, Великој Морави...). Стручњаци Војске Србије биће ангажовани на разбијању леда. Што се тиче Дунава, у комуникацији са водoprивредним предузећем и Министарством за инфраструктуру, Сектор за ванредне ситуације дефинисао је капацитете када је реч о ледоломцима, тако да је већ 9. фебруара најављено ангажовање ледоломаца из Мађарске. Лед на рекама је потенцијално велики проблем с којим би цела Србија могла да се суочи, нарочито у случају стварања тзв. чепова који би спречили проток воде и тиме довели до поплава. Такође, реална је опасност да лед оштети и турбине на хидроцентралама.

На основу извршене анализе енергетске ситуације у земљи и чињенице да изузетно ниске температуре озбиљно угрожавају енергетски систем и снабдевање енергијом и енергентима, Влада Р. Србије је 9. фебруара препоручила ванредне мере ради уштеде струје.

Обављено је више акција евакуације и спасавања становништва (око 187 људи) са завејаних подручја, а успешно су окончане и акције спасавања становништва у

хитним медицинским случајевима (породиље, напади слепог црева...). На основу извршених анализа настала је реална слика припремљености целокупног друштва и свих субјеката заштите и спасавања за реаговање и деловање у ванредним ситуацијама, као и закључци о томе које мере треба предузети ради њиховог побољшања.

Литература

1. Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1961.
2. Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије* број 111 од 29. 12. 2009., *Измене и допуне Службени гласник Р. Србије*, број 92/07. 12. 2011.
3. Закон о безбедности и здрављу на раду, *Службени гласник Р. Србије*, број 101/2005 од 21. 11. 2005.
4. Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 88 од 28. 10. 2009.
5. Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 88 од 28. 10. 2009.
6. Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 98/06,
7. Стратегија националне безбедности, *Службени гласник Р. Србије*, број 88/09,
8. Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 88/09,
9. Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 116/2007; допуне број 88/2009,
10. Закон о заштити од пожара, *Службени гласник Р. Србије*, број 111/2009,
11. Национална стратегија за заштиту и спасавање, *Службени гласник РС*, бр. 86/11 од 18. 11. 2011.
12. Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, *Службени гласник РС*, бр. 20/77, 24/85, 27/85, 6/89, 52/89,
13. Одлука о оснивању буџетског фонда за ванредне ситуације, *Службени гласник РС*, бр. 92/10 од 05. 12. 2010.
14. Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације, *Службени гласник РС*, бр. 98/10 од 24. 12. 2010.
15. Уредба о обавезним средствима и опреми за личну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, *Службени гласник РС*, бр. 3/11 од 24. 01. 2011.
16. Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 8/11 од 11. 02. 2011.
17. Уредба о спровођењу евакуације, *Службени гласник РС*, бр. 22/11 од 31. 03. 2011.
18. Одлука о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације, *Службени гласник РС*, бр. 32/11 од 13. 05. 2011.
19. Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица, *Службени гласник РС*, бр. 36/11 од 27. 05. 2011. [20] Одлука о образовању покрајинског штаба за ванредне ситуације, *Службени лист АПВ*, бр. 11/11 од 01. 07. 2011. [21] Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица ЦЗ, *Службени гласник РС*, бр. 26/11 од 15. 04. 2011.